

翻
訳

ハンス・チュニ『スイスを統治している者は誰か——
スイス民主主義におけるロビイストと諸団体の影響についての
批判的研究』(二)

Hans Tschäni: Wer regiert die Schweiz? Eine kritische
Untersuchung über den Einfluß von Lobby und Verbänden
in der schweizerischen Demokratie. 2. Aufl., Zürich 1983.

小 林

武

目 次

〔序にかえて〕

第一章 結合的な (verflochten) 政治に対する大きな疑念

スイス人の内部分裂 (Zweispaltigkeit) (以上一〇巻二号)

双子の素人政治 (Miliz) と 閥 (Filiiz)

事例

組織された諸利益の奇型化（以上本号）

第二章 民主主義の黄金律

第三章 国家と組織された諸利益との結合

第四章 ロビイストはどこで閥へと凝縮しているか

第五章 法律の「プレハブ生産」

第六章 利益団体の圧力の下での決定に至るまでの意思形成過程

第七章 議会は何かを感じ取っている

第八章 それでは統治者は誰か

双子の素人政治 (Miliz) と閥 (Filiz)

国家制度は、自らの形体を、その領域の地勢的条件にもとづいて、また、自身が用いるこの条件の性格ないし性向によって定められているものである。スイスは、まずもって、いずれにもせよ小さな、山がちな国土である。したがって、ぜいたくで中央集権的な国家制度は、もともと存在しなかった。分権 (Dezentralisation)、連邦主義および政治的共同決定が、それゆえに、「スイス政治の」制度の骨格の中に定着した支配的基本原理を形造っていたのである。さらに、直接民主主義の思想を志向するところの、共同体的国家の特徴をもつ歴史の影響が、右のものに加わる。直接民主主義（それは「技術的」理由で半直接民主主義に転換してはいるが）、小国家および「ミリッツ・システム」(Milizsystem、過去の共同社会の意味における、ならびに政治的共同決定 (Mitbestimmung) の意味における協働 (Mitwirkung) のことである) は、相互に類縁のものであり、理論および実例において国家構造を形造ってきたものである。個人の「参加」(Engagement)を理念上、極めて意義深い仕方で表現しているこの「ミリッツ・シ

システムと関係をもっていないスイス人は、ひとりもないであろう。つまり、徴兵義務を負う者として、政党の構成員として、また、連邦・邦・郡⁽⁶⁾ (Bezirk)・自治体という国家の四段階のいずれかにおける議員ないし行政担当者として、かかわっているのである。あるいは、最終的には、団体ないし同業組合 (Zunft) における名誉職的な協働者としてそうしている。「世論」(öffentliche Meinung) の、決定的でとりわけ投票〔箱〕に現われる部分が形成されるのは、住民のうちの政治的に積極的な人々がその中に自らを入れ込んでいる国家的要素、軍、経済・社会組織の關係網 (Beziehungsgewerbe) におよぶのである。「三五パーセントの主権者」の主力 (Gros) は、国家的問題の内部で、すなわち、労働組合、社会・経済諸団体、男性社会 (Männergesellschaften) におよび、構造的に (strukturiert) 現われるところの、右掲の参加志向の (beteiligungsfreudig) 諸層から構成されていると考えてよい。半直接民主政は、立法および執行を伴った自己の指導部を組織しているが、他方、社会は、諸利益団体の中で、有効に競合して自己を形成している。こうした政治的・行政的システムの内部で、同時に多様な機能を充足させうる構造が形成されてきた。「このことは、まず、」——とハンス・ヴェーダー (Hans Weder) が彼の体系的論述の中で書いている——「行政組織、とりわけ、〔他と比べて〕しばしばより多くの職務を他と同規模の官庁で、また同人数の住民で引き受けているような、小さな自治体および邦の行政組織にあてはまる。しかし、政治的決定過程において役割りが重畳していること (Rollenkumulation)」、すなわち、同一の政治家が多くの地位 (議会議員の議席、様々な専門家委員会の構成員など) を引き受けていることもまた、重大である。」わが国の民主主義体制は、少数のエリート——ハンスペーター・クリージ (Hanspeter Kriesi) は、一九七二年から一九七六年までの期間について一二四人という数字を挙げている——の影響下で運営されているのである。チューリッヒ銀行の所有者 (Hofmann) は、一九八〇年に、サルヴァドール・ドゥ・マダリアガス (Salvador de Madariagas) の文章を含む一頁全面の広告を NZZ (Neue Zürcher Zeitung) 紙上に出し、スイス民主主義の、上述したようなエリートによる一層の展開についての根本的な

帰依を告白 (Grundbekenntnis) したことがある。——すなわち、いう、「社会が立派に成立しうるのは、ただ、それが勇氣ある個人に、この個人が危険を引き受けることを許容する場合だけである。しかし、人は、そのような個人、換言すれば、より大きく当然な行動領域を眞の領域としてもっている人が存在している場合に右の如くなりうるのだということを、しばしば忘れてゐる。共同社会は、それが右にいう人に対して、この人がその器量 (Format) に応じて活動することを拒む場合には、社会的性格にそむいて行動していることになるのである」と。

スイスの体制の一層の展開が成立するのは、實際、上述のような認識からである。「スイス」国家には、公共的レベルで不快な底流となるような現実の反対派は存在していない。過度に外国の影響を受けた諸問題を本気で受容するために、新しい政党の設立が必要となったことがある。また、比例代表制が、意見を、経済的諸団体が實質的に広く支えている多数の政党の間に分散させることに役立っている。こうした構造は、とくに、誤解された「権力分立」によつて助長された・国家と経済の間の結合によつて現実的なものとなっているのである。ハンス・ヴェーダーは、この、半直接民主制の基本理念を倒錯させている状況を、次のように要約している。——すなわち、「細部に至るまで組織された団体システム——それは、議会前の影響行使の機会をとおして、政治的決定を広い範囲で先決めしているのであるが——は、比較的弱い政党システムとは対立するものである。こうした状況から不可避免的に生ずるのは、政治的討論において一部の利害によつて社会的な考え方が排除されてしまうという結果である」と。このことは、連邦のレベルでは、奇妙な形で歪みかつ蔓延したものとなっており、そして、最終結果において利益〔団体〕の影響によつて意見形成過程を一面的に圧迫することになっているのである。市民は、たとえば、地域計画 (三四・五パーセントが投票)、借地・借家人保護、富裕税 (三八パーセント) ないし原子力イニシアティブのような、強力に組織された利益〔団体〕が役割を演ずるテーマが持ち込まれて、それが、すでに議会前手続の段階で団体および経済界の力能による影響の下で識別不能のものにまで磨滅させられ、あるいは、重裝備の投票プロパガンダの十字砲火の下でギリ

ギリのものへと「始末され」(erledigen) ている場合には、「何かを感知し」(etwas zu merken) 始めるのである。国民国家においては、特定の「諸権力」(Mächte)、つまり、先述の、国家からの疎遠という底流をも白紙で利用してしまうような、結合的な(verfilzt)「権力塊」(Machtklumpen)に反対する印象があるから、手の施しようがないのである。「次に挙げるように」諸事例は、組織された団体ないし各邦のロビイストが連邦においてその過程を広く決定づけていることを示唆している。

(5) 《Miliz》という、スイス政治の特色を示す一個のキーワードについては、関根照彦「スイスのカントンにおける直接民主制」(『東洋法学』二九巻一号(一九八六年)四〇頁の、次のような叙述が示唆的である。——「普通、ミリッツという言葉は、『民兵』(Milizarmee)制度を意味する語として広く用いられている。この場合、民兵制度とは、ごく大まかにいえば、『一般市民は同時に兵士でもある』という思想に基づく軍隊制度を意味している。ところで、これと類似した思想は、軍隊以外の政治の場面でもみることが出来る。すなわち、『能力ある市民は同時に公職につく』というスイスの伝統がこれである。スイスでは、長い間、政治はプロの政治家によってではなく、アマチュアの、能力ある一般市民の手によって運営されてきた。最近ではミリッツという語は、このような政治を示す言葉としても用いられることがあるが、われわれも、このような政治方式を『アマチュア政治』(Milizpolitik)、あるいは『アマチュア民主主義』(Milizdemokratie)と呼ぶことにしよう。』

(6) 郡(Bezirk)は、比較的大きな邦において、行政上の目的から設けられている区画である。各郡は、いくつかの自治体を含み、また、自己の官庁をもっているが、それは、通常、政治的独立性をもたず、たんなる行政区画にすぎない。例外的に、シュヴィーツとグラウビュンデンにおいては、郡は、自己の法を定め、租税を課する権利を賦与されている。Vgl. Gruner, Erich/Junker, Beat: Bürger, Staat und Politik in der Schweiz. 3. Aufl., Bern 1978 Lehrmittelverlag.

事例

環境保護法 (Umweltschutzgesetz)。一九七一年六月六日に、スイス国民は、先例のない意見一致 (賛成一二二万二九三一に対し、反対は僅か九万六三五九) をもって、連邦憲法の中に、環境保護条項である第二四条の七を採択したが、それは、「連邦は、人間および人間の自然的環境を有害ないし不快な作用から保護することにかんして、規則を制定する。連邦は、とりわけ、空気汚染と騒音の克服に努める。」というものである。

こうした高揚に支えられ、また、連邦参事会閣僚ハンス・ペーター・チュディ (Hans-Peter Tschudi) の迅速な仕事振りの音頭によって、国民院議員レオ・シュルマン (Leo Schürmann) を委員長とする四五名の委員から成る委員会が、環境保護にかんする連邦法律の創出の作業に着手した。一九七三年二月一八日には、一〇一条から成る予備草案が、連邦内務省 (Eidgenössisches Department des Innern) の机の上に置かれていた。至急にやるということが正しいものとされていた、というのは、一九七二年に、世論調査研究所である「イソパブリック」(Isopublic) の行なった世論調査が、スイス人は懸案の諸問題すべての中で環境保護を第一課題としている、という結果を示したからである。しかしながら、スイス人は、一九七八年に、同じ意思表示を繰り返さなければならなかったものであって、それは、環境保護法がなおも効果的に制定されるには至っていなかったためである。

シュルマン委員会の予備草案は、スイスWWFを「最小限度を下廻るもの」とみなしたものであるが、邦、政党および経済団体からの意見聴取 (Vernehmlassung) において厳しく批判された。右のような形で原因主義 (Verursacherprinzip) を採ろうとし、したがってまた、環境を汚染する物質を使用するに際して環境税を徴収する法律は、それがたとえ主権者の委託を正確に満たしたものであっても、手直しせざるをえなかったのである。当時、連邦参事会閣僚ハンス・ヒュルリマン (Hans Hürliemann) の指導下にあった連邦行政府 (Bundesverwaltung) は、こ

の批判にただちに対応し、要求を引き下げた。つまり、連邦行政府は、フライブルク大学教授トーマス・フライナー (Thomas Fleiner) が、シュルマンの予備草案についての法学的鑑定 (Rechtsgutachten) において、憲法の環境保護条項は連邦に対して環境保護法制定の広範な権限を委ねているのみならず、連邦立法者に対して「人間をその自然的環境において有害かつ不快な作用から保護するために為しうることを行なうこと」を義務づけているものである、旨明言したにもかかわらず、要求を引き下げたのである。右のように明白な憲法の委託があってもなお、この予備草案の更なる検討の過程で、政治的に、実権あるもの (*die politische Machbarkeit*) が前面に出てきたのである。政治的チャンスは正当に査定されなければならない旨、連邦参事会閣僚ヒュルリマンは述べている。すなわち、「新しく制定されるべき」環境保護法は、意見聴取手続において表明された異論を考慮に入れたものであるべきである」と、一九七六年一〇月二八日の連邦内務省のテーゼの中に書かれているのである。さらに、このテーゼでは、「……本質的なテーマを限定し、経済的、技術的および財政的能力 (Möglichkeiten) について考慮すること」が不可欠であるとされている。土地ならびにその他の生活基盤の保護にかんする租税と規則、および、建築上の環境保護は断念せざるをえなくなり、一個の法律だけが残ることになった。この、費用のほとんどかららない「代替可能な枠」に、諸邦は同意したのである。こうした構想が経済「界」の利益の代弁者にも受け容れられるものであることは、意見聴取の際に既に示唆されていた。もはや、「命あるもの」の「保護」に (*aus Lebendige*) とりかかることのできる原因主義でなく、対症療法 (Symptombekämpfung) が前面に出てきた。一九七八年二月に、内務省は、新規の法案を提出した。

環境保護法の成立の際に論じられたのは、次の典型的な問題であった。すなわち、国内の強い力をもった一群によって実際に影響を受けている議会前手続が国の法律の内容をますます規定しているということである。右の二度目の・行政府によって作定された環境保護法案は、環境保護団体からは、「安易に過ぎる」 (*zu billig*) ものと評さ

れた。《kann》という片言隻句も、この草案では「主要な言葉」(Hauptwort) になっている。スイス労働総同盟 (Schweizerischer Gewerkschaftsbund) ——これもいずれにせよ国内の大利益団体の一つであるが——は、それに対して次のように言っている。すなわち、「『同草案においては、』ほとんどの事項を施行法令に委ねるものといずれにせよしている点で、政治的・経済的な状況 (Verhältnissen) と能力 (Möglichkeiten) に配慮をした、大体において支持しうる解決策が提示されている。」というものである。このことは、意見聴取〔文書〕第二項の主意でもあった。リチャード・アシンガー (Richard Aschinger) は、『ターゲス・アンツァイガー』(Tages-Anzeiger) 紙上で、「同草案は、経済〔界〕に対立するような要求において温和かつ控え目であり、また自己の主権を案じている諸邦に対しては寛大である」と書いている。実際、環境保護は、その高度な優越性 (Priorität) を喪失しているのである。一九七九年末には、国民によって選出され、立法をする官庁、つまり議会も、遂に見解表明をすることができるようになった。それで、連邦参事会は、通知 (Botschaft) を議会の討議に付した。

一九八〇年二月一日に、国民院の委員会が、連邦参事会の草案の審議を開始した。「この連邦参事会草案は、レファレンダム威嚇 (Referendumsdrohung) を常に考慮して作成されたものである」と、連邦参事会閣僚ヒュルリマンは、彼の予備討論のための報告書 (Eintetensreferat) のなかで正直に述べている。一八回の会期 (Satzungstage) ——その最終日は一九八一年九月一日であったが——の間中、連邦参事会閣僚ヒュルリマンの出席のもとで経済〔界〕と環境保護の利益団体および諸邦の代表から成る委員会は、この草案を推敲した。そして、憲法条項が明文上採択されて一一年後の一九八二年の春会期に、国民院は、——利益諸団体の代理人たちが出席しているなかで再び(この折には一連のものが出ていたのだが)——法律の審議を行なったのである。

「フ、ル、グ、ラ、ー、法」(die Lex Furgler)。一九六一年三月二三日に、〔連邦〕議会は、外国に在住する人による土地

の取得にかんする連邦決議を制定した。(この問題への公権力による)介入は、投機の波が恒常的に続くなかで外国の投資家への土地売却が、国政上疑問のある形で認められていたがために、不可欠のものとなっていた。当時の司法相の名を取って「フォン・モース法」(Lex von Moos)と呼ばれていた連邦法律は、「郷土の安売り」(Ausverkauf der Heimat)——悪いことはすぐ俗語になるが、御多分にもれずこのように表現された——にブレーキをかけるべきであった。(しかし、)旅行業者の団体・経済界の団体、とりわけ「被害を蒙っている」(betroffen)、〃安売り〃問題の生じている諸邦、すなわち、ヴァリス、ヴァート、グラウビュンデンおよびテッシンの反対に抗して、外国人への土地売却は、許容されなければならないものと説明された。この、「郷土の安売り」という、感情に訴える表現は、問題の大きさ(Größenordnung)を示唆していた。国家というものを本気で考えるときには、それは、国民と国家領域から成り立っているだけなのではなく、第三のものとして、この国家領域にかんする処分権能をも有しているのになければならない。しかし、「安売りされた」国土にかんする処分権能というものは、むしろ疑わしいものである。このことを洞察するためには、人は外国人恐怖症(Xenophobe)に陥ってはならない。関心事についての国政上の重点が右のようであったにもかかわらず、最終的には、とりわけ諸邦の反対が連邦決議よりも強力であった。「フォン・モース法」は、厳密に言えば、「まず」「ツェリオ法」(Lex Celio)となり、そのちに、「フルグラール法」へと展開したのであるが、しかし、それは、実質的な制動作用のない緩和の過程であった。ほぼ六年にわたる議会の努力が、このテーマにかんする連邦決議の成立以来なされ、そして、一九六五年、一九七〇年、一九七三年および一九七九年に、法律の改良が、部分改正という形で試みられた。無益なことであった(unsonst)。利益(諸団体)間の討議は、「安売り」を止めようとする装置を創り出すことに成功しなかった。一二年間で、オプヴァルデンとニートヴァルデンの二つの半邦に相当する大きさの土地部分が売却され、この取引で、約一二〇〇万フランが動いたのである。こうした安売りは、もしそれに考慮に値する理由があるのなら、いざとなれば、そのことについて責任をとるこ

ともできよう。しかし、ましてやわれわれにとっては最高に美しい山岳地帯を台無しにするところの、投機を目的とした投機は、国政上の不都合さを正当化するようないかなる動機もちえない。

それでもなお、連邦決議の適用に反対した右掲の諸邦において存在している抵抗をあたかも打破しえたかのようにはいえない。『フルグラ―法』についての脱法と違反が稀に発見されるというだけでなく、——と、たとえば、この法分野の研究をしているジュネーブの作者ジャン・ダニエル・デレイ (Jean-Daniel Delley) とルツィウス・マードー (Luzius Mader) は、NZZ 紙上で書いている——「同法の脱法・違反行為は、法律が多面的な行政法上、民事法上および刑事法上の制裁手段を定めているにしても、ほとんど罰せられないのである。」そして、彼らが遂に次のような文章を書くとき、彼らはあきらめているのである——『フルグラ―法』の味わたった経験は、あらゆる事例にかんして、統一的な全スイスの諸措置の意義および効力についての疑念を惹起させうるのである。」

右にみたような形で、利己的な邦のロビーの力を前にして連邦国家が退いていくことに対しては、一九七九年に、*「国民と郷土のための国民運動」*が国民イニシアティブをもって対抗した。しかし、こうした、南アメリカの状況と変らないような・連邦法律の邦における「執行」を邦において改善しようとする試みが成功したとは決して確言できない。そう確言できないのは、つまり、そうこうしているうちに、いわばイニシアティブに対して連邦議会が「対抗草案」(Gegenvorschlag)を出したのといわば等しいような、「フルグラ―法」の全面改正が企図されたからである。

もとより——同法の従前の改正がそうであったように——「対抗草案」が本質的改善をほとんどもたらさない場合には、イニシアティブの機会に決定的に減少することになる。(「フルグラ―法」の場合のような法律レベルのものでなく) 憲法レベルでの議会の「対抗草案」についてもそれが推敲されうる場合には、国民発案 (Volksbegehren) を官庁が拘束する (zurückbinden) 可能性はより大きい。そうしたケースでは、イニシアティブの投票 (Initiativ-Abstimmung) の際に二度「ja」を投票することが禁止されているので、試みは、⁽⁶⁾まずもって、まさに未完の

路線 (Stumpengeleise) へと導かれることになる。

しかし、係争問題の威嚇による変更をせめて中間時点で食いとめるための他の方途も存在する。手続の延引 (Verzögerung des Verfahrens) がそれである。一九七七年に、連邦参事会は、一九八二年末に失効する連邦決議をもちや延長させることはせず、全面改正の形で改善することを約束した。連邦参事会は、その手続を、それがこの国で行なわれるやり方で始めた。——すなわち、専門家委員会を任命したのである。しかし、この場合も、〃専門家〃 (Experte) とみなされたのは、法や行政の専門家だけではなく、紛争問題の関係者の「代表者」(Delegierte) もそれに含まれていた。すなわち、作業部会の「構成員の」半数は、特別に利害関係のある〃観光諸邦〃 (Tourismuskantone)、スイス農業連合会 (Schweizerischer Gewerbe-Verband) および自然景観保護〔運動〕 (Landschaftsschutz) の代弁者から成り立っていた。しかしながら、邦の経済発展という観点から「郷土の安売り」の克服こそ主要関心事であるとしていたすべてのものに明白に優越していることは、この「専門家」委員会の作業の結論で明白に示された。しかし、右の諸集団の提案でさえ、意見聴取の際の批判 (Vernehmlassungs-Kritik) に打ち克てなかったのである。草案は、再び練磨された。そして、一九八二年二月に、国民院の委員会が関係の邦政府への再度の聴問の後に改正案を初めて審議したとき、この委員会は、プレス・コミュニケーション (Pressecommunication) において、次のことを確約した。すなわち、「委員会は、現行立法についての節度ある (maßvoll) 強化を支持するものである」というのがそれである。しかし、こうした手続は、多くの時間を費し、日程を台無しにしてしまうという、別の結果を生み出した。一九八二年四月に、連邦参事会は、結論を出した。つまり、連邦参事会は、現行の (geltend) 「フルグラ―法」をさしあたり約二年間、一九八四年末まで延長することを提案した。投機家の商売は、さらに続けることができるわけである。

「磷酸塩問題」 (die Phosphatgeschichte)。議会および議会の予備協議のための委員会 (vorbereitende Kom-

mission)は、基本的に、スイス社会における組織された諸利益を考慮する立場で活動しているわけであるが、とはいえ、右の考慮は、議会や委員会が決定をする際に、しばしば厄介な問題にぶつかる。「右の組織された諸利益という意味における」諸力が行き詰って、そこからの出口を求めようとするとき、結局、「連邦参事会に」権限を委ねてしまう。それで、連邦参事会は、面倒な細目の問題(Detail)を預けられることになる。このことは、たとえば、水質保護法二三条にかんして、次のような場合に生じた。――すなわち、連邦参事会が、「その利用の仕方によって水を必要とし、かつ、それを合成することによって汚水処理施設の企業にとってないしは水にとって有害な働きをしうるような」「製品」にかんする決議を制定することを委任された場合がそれである。つまり、議会は、水質保護のため特別に重要な、洗剤の燐酸塩含有量の問題を行政府に委ねたのである。環境保護法の審議の際に、連邦参事会閣僚ヒュルリマンが、この問題について次のように説明した(新聞報道による)。――すなわち、水質保護法における「燐酸塩問題」のような問題は、無造作に、署名一つで(mit einem Federstrich)解決されうるものではない。それは、「むしろ、経済と手を携えてなされ」なければならないものである。それゆえ、利益「団体」の代弁者は、議会前手続におけるのと同じく、立法院、すなわち国民代表がもはや何ら関与することのできない行政立法の局面(Verordnungsphase)においても、これを「掌中で弄ぶ」(am Ball)力をもっている、と説明したのである。(これについては、さらに、第六章を参照せよ。)[「燐酸塩問題」のケースでは、それは、洗剤工業、経済ならびに消費者団体、卸企業および環境保護「団体」であった。しかも、議会が、これに同意したのである。

(7)「レファレンダム威嚇」(Referendumsdrohung)と呼ばれているものは、有力利益団体等がレファレンダムを「集団的利益の道具」として用いる現象である。すなわち、現行連邦憲法が連邦権限を制限的に規定していることから、連邦レベルでの革新的な試みは、連邦に新権限を付与する憲法改正と、それを具体化する法律制定との両者に対するレファレンダムを経なければならぬという、困難な「二段階手続」に直面することになるが、こうした制度的背景をもちつつ、有力利

益団体が自己の積極・消極の立法要求を実現させることを目的にしてレファレンダムの行使をほめかし、議会の譲歩を強いるという状況が一般化しているのである。参照、わが国の文献でこれに触れているものとして、斎藤靖夫(『学界展望』)「Richard Baumbach, Lebendige oder gebändigte Demokratie? Demokratisierung, Verfassung und Verfassungsgeschehen, Basel 1978」国家学会雑誌九二巻一〇号(一九七九年)一三三頁、関根照彦「スイスにおける直接民主制——その歴史と現状」(中)自治研究五三巻五号(一九七七年)一三〇頁。

(8) この「対抗草案」は、憲法の部分改正を求める国民のイニシアティブにかかわってみられるものであるが、現行のイニシアティブ制度について若干説明しておきたい。

連邦においては、憲法の改正を求めるイニシアティブ(「憲法イニシアティブ」)の制度のみが存在し、邦では保障されている「法律イニシアティブ」および「行政イニシアティブ」(財政支出の決定など議会のする特定の行政行為を求めるもの)は認められていない。この憲法イニシアティブの手続は、全面改正と部分改正との各場合で、若干異なっている。

すなわち、全面改正を求める国民のイニシアティブは、有権者一〇万人以上により、改正の趣旨を示す法案(「一般的発議」[allgemeine Anregung])の形式でなされるが、それについては、まず、改正の可否を国民投票(「先決投票」[Vorabstimmung])に問う、そこで投票者の多数の同意が得られた場合、議会はイニシアティブの趣旨に沿って草案を完成させる義務を負う(連邦憲法一二〇条一項。なお、このような先決投票での同意を得たイニシアティブは、「レファレンダム・イニシアティブ」と呼ばれ、その段階で、単なる要求を越えた本来の意味でのイニシアティブが成立したとされる)。ついで、全面改正に着手するための新議会の選挙が行なわれ(同条二項)、そして、この議会が制定した新憲法が、国民と邦の各過半数の同意を得たときに、効力を発する(一二三条一項)。

これに対して、部分改正のための国民のイニシアティブは、署名者数が一〇万人である点は全面改正の場合と変わらないが(一二二条二項)、一般的発議の形式においてだけでなく、「完成された草案」(ausgearbeiteter Entwurf)の形式においても、提起されうる(四項)。イニシアティブが前者の形式で提起され、議会がこれに同意したときには、議会は、イニシアティブ提起者の意思に従った改正案(Revisionsvorlage)を作成することになる。逆に、同意しない場合は、部分改正の可否を国民による先決投票に付し(このように扱われるイニシアティブは、「完成されていない形式における解除条件付複数人イニシアティブ」[nicht formulierte resolutiv bedingte plurale Initiative]と呼ばれる)、多数が同意したとき、議会は、その意思に従って改正に着手する(五項)。また、イニシアティブが後者の形式において提起され、議会が同

意した場合は、直ちにそれについての国民と邦の賛否が問われる。逆に、同意しないときは、議會は、自己の反対草案または当該イニシアティブの否決勸告案を作成し、これらを当該イニシアティブとともに国民および邦の投票に付することができる（六項）。右のいずれの場合も、憲法の部分改正は、国民と邦の各過半数の同意を得たときに発効する（一二三条一項）。

なお、以上の叙述は、国民によってなされるイニシアティブに限定しているが、そのほか、連邦憲法（九三条）は、議員・議員および邦による、いわゆる「官庁イニシアティブ」（Behördeninitiative）をも定めている。すなわち、「議案提案権（イニシアティブ）は、両院の各々および両院の各議員がこれを有する。」（一項）、「右の権利は、邦が文書によりこれを行使することができる。」（二項）とするのがそれである。

そして、こうした国民によるイニシアティブの手順であるが、まず、「イニシアティブ委員会」が、関係当局に通知してその証明を得た上で署名の蒐集を開始し、これが期間内に遂行されれば、議會に提出される。議會は、一定期間内に当該イニシアティブを処理する義務を負い、その形式・内容双方の合法性を審査し、不備のものを退けたうえで、同意・不同意を決定する。一般的發議の形式におけるイニシアティブについては、議會はこれを推敲して適切な草案にするが、この草案は実質的には内閣ないし委員会で作成されている。不同意のイニシアティブが国民投票に付される際、議會は、当該イニシアティブの合目的性について自らの意見と鑑定を付すことができ、なお、イニシアティブが完成された草案の形式におけるものである場合は、右の他に、前述の「反対草案」を提出することができるわけである。

以上につき、参照、関根照彦・前掲（註7）論文（上）同誌五三巻四号一一二頁以下。なお、小林武「スイスにおけるイニシアティブおよびレファレンダム制度改革の一動向」『現代国家と参加（公法学研究2）』（一九八四年）三〇五頁以下。

- (9) この、「二重のJa」（Doppel-Ja）の禁止をめぐるのは、一九八三年に法改正が行なわれた。すなわち、「政治的権利にかんする連邦法律」（Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte, SR 161.1, BPR）七六条三項が、憲法部分改正のイニシアティブが出されそれに議會の反対草案が付けられた場合、その国民投票において、有権者は右の一方を支持するか双方に反対するかしなければならぬとしていたところ、法改正により、両者を支持すること（Doppel-Ja）も可能となった。その趣旨は、右の旧規定を利用して国民のイニシアティブを葬る目的の戦術的な反対草案がしばしば出されたことにかんがみて、これを封じ、国民の権利の保護に資するところにあるとされる。

組織された諸利益の奇形化

本書の主要関心事は、意思形成に対して右述のように一面的に影響が及んでいることについて批判し、また、この影響を是正することである。立法における、また国家における決定をコンセンサスの形成過程 (Konsensband) において全体としてつかもうという政治の下心 (Hintergedanke) は、たとえば、イニシアティブおよびレファレンダムという国民の権利 (Volksrecht) に本質的な機能変化をもたらしている。このことについて、ハンス・ヴェーダーは、次のように書いた。「レファレンダム (より狭い範囲ではイニシアティブもまた) が、官庁にとって予測不能のリスクをもたらす場合には、戦略は、妥協を可及的に広く得ることによってこのリスクを最小のものとすべく展開されることになる。」と。こうした妥協のために、政府 (Regierung)、行政府 (Verwaltung) およびレファレンダムを提起する力量を有する諸集団 (referendumsmächtige Gruppe) の間の集中的な接触のなかで決着をつけるだけではなく、民主的な討論にも道を開いている議会前手続が発展したのである。妥協は、レファレンダムが意図している国民投票 (Volksbefragung) に比べてよりリスクの少ないものである。この「新しい環境」(neue Umgebung) のなかで、強力な集団の手中にあるレファレンダムは、さらに、有効な威嚇手段であり、また、いわゆる体制の「鍵」であることが判明している。国民のイニシアティブも、反対草案が付された場合に「二重の Ja」を投票することが禁止されていることによって、なお、この点は、前述のとおり、法改正によって可能となった——訳者註、鈍磨な武器に変えられてしまっているというとき、それは、国民の権利の「合法的な価値引下げ」(legale Abwertung) について適確に語っているのである。

体制の歪曲・損傷 (Systemverbiegung) の発生という国政上の欠陥のもたらすものは、政治に対する大きな不信である。この歪曲・損傷が、今日「われわれに、内政全体を貫徹している政治的「協約の文化」(Konkordanzkultur)

の歪みをもたらしているのである。指導的な社会的・政治的エリートは、様々な影響と比重とをもって、決断の発見(Entscheidungsfindung)について決定権をもっている。リュシユリコン(Rüschlikon)にあるゴットリープ・ドゥットヴァイラー研究所(Gottlieb-Duttweiler-Institut)の新しい所長、クリスチャン・ルッツ(Christian Lutz)は、これについての一連の批判者の一人である。彼は、或る講演で次のように述べている。「われわれが、なお、これにもうひとつの典型的な要素を付け加えるならば、それは、政治的意思形成の初期の段階における利益「団体」の代弁者たちによるきわだった参加である——同様に、*「良きスイス」*的な(guteigenössisch)現象も右の要素である。活発になっている体制的な利益「団体」は、一般に、むしろ、持続的な力能(つまり、国家)の一部である、ということでも差支えないであろう。」と。

こうした、利益「団体」のもつ支配的で法的に一面的な影響は、多くの市民にとっては、一個の挑発となっている。抵抗がしばしば普通でない形態で表現されることは、現今の状況下では、驚くに値しない。一九四五年から一九七八年までの期間における公的な政治活動にかんする或る調査の結果は、この活動が減少でなく増加していることを示している。右の活動は、しかし、半直接民主制の投票でなく、新しい形式と分節した経路(Artikulationskanal)を利用したものである。

内政と社会政治(Gesellschaftspolitik)にかんするホットなテーマは、街路上の集団行進がこれを引き受けている。それは、前掲の調査の注釈者の表現によるなら、わが国における「政治的寛容の非対称」(Asymmetrie der politischen Toleranz)にとりわけて原因している。実際の運用において変形させられたわが国の政治体制は、もはや多元主義の理念に合致していない。支配的地位の保守という願望がすべてきわだった成果を収めていることと対比して、反対派の願望(Oppositions Anliegen)が不成功に終わっていることは、そのことの徴憑である。つまり、諸課題が全部「解決の」機会を失っていること、および、「左」から「右」までの各要求の成果が極端に異なっているこ

とが、それを証している。〔——以上が調査の注釈者の指摘するところである。〕
 右にみたような、わが国における決定権限をめぐる疑念や、また、拡大した不快感に直面して、問題は、わが国民主義の内実 (innerer Gehalt) からどうしても湧き出てくることになる。スイスの協和体制 (Konkordanzsystem) は、民主主義の理論的・実際的基本理念と精神という点で、今日、いかなる範囲で存続しつづけているのであろうか。

(未完)

追記 本拙訳(一)(南山法学一〇巻二号所掲)にうち、次の点を訂正しておきたい。

誤 正

- 一六九頁 一六行目 もつれた→結合的な
- 一七〇頁 二行目 軍→素人政治
- 一七四頁 五行目 もつれた→結合的な
- 一七五頁 五行目 H・ブラウンシュヴァイク→ハンスヨルク・ブラウンシュヴァイク
- 全 一六行目 R・フリードリッヒ→ルドルフ・フリードリッヒ
- 一七七頁 一行目 K・シュミット→カール・シュミット
- 一七八頁 二行目 M・ウステリ→マルティン・ウステリ
- 一七九頁 五行目 K・ドイッチュ→カール・ドイッチュ
- 全 一〇行目 B・カッペラー→ビート・カッペラー
- 一八〇頁 終三行目 R・ダーレンドルフ→ラルフ・ダーレンドルフ
- 一八一頁 六行目 F・ホネッガー→フリッツ・ホネッガー